

CARDUS

185, rue Young
Hamilton (Ontario)
Canada L8N 1V9
Tél. : 905-528-8866
Télééc. : 905-528-9433

www.cardus.ca

{RE-PENSER RE-CHERCHER RE-BÂTIR}

MÉMOIRE SUR LES INCITATIFS FISCAUX POUR LES DONNS DE BIENFAISANCE PRÉSENTÉ PAR CARDUS AU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES LE 17 JANVIER 2012

LE CONTEXTE

Cardus est un groupe de réflexion qui a pour mission de renouveler l'architecture sociale. Ce qui nous motive, c'est la conviction que les institutions sociales qui existent *entre* les particuliers et le gouvernement ont beaucoup à apporter à la vie publique. Notre travail consiste notamment à décrire les fonctions et à mesurer la contribution de ces organismes. Nous nous réjouissons de la présente initiative du Comité des finances, qui montre bien l'importance du secteur caritatif pour la vie publique au Canada.

En 2009, Cardus a publié *A Canadian Culture of Generosity*, dans lequel il affirme que le déclin de l'engagement civique, qu'il s'agisse de dons de bienfaisance, de bénévolat ou d'exercice du droit de vote, doit préoccuper sérieusement tous les Canadiens. Il y formule *dix-neuf recommandations précises* qui pourraient contribuer à inverser la tendance. Les *cinq* qui se rapportent au gouvernement fédéral sont les suivantes :

- recourir à l'influence politique pour inspirer les Canadiens et les inciter à faire du bénévolat et à donner;
- accroître le crédit d'impôt pour les dons de bienfaisance afin d'augmenter les dons;
- fournir de nouveaux modèles d'entreprise sociale;
- réfléchir à l'incidence des lois sur la société civile avant leur adoption;
- améliorer la coordination entre les efforts du gouvernement et ceux des organismes confessionnels.

Nous reconnaissons qu'une attention a été accordée à ces questions depuis la parution de notre étude. C'est ainsi qu'ont été créés les Prix du premier ministre pour le bénévolat et qu'a été mis sur pied par le ministre Finley un conseil consultatif sur l'innovation sociale. Dans les travaux qui ont conduit à l'élaboration de chacun des derniers budgets, diverses propositions appuyées par des données de recherche ont été faites. Même si elles ne mettent pas toutes l'accent sur les mêmes choses et ne sont pas toutes aussi détaillées les unes que les autres, elles font ressortir, de façon générale, que le fait de dépendre davantage de donateurs de moins en moins nombreux constitue une sérieuse menace à la

viabilité du secteur caritatif. Le présent mémoire porte sur les recommandations qui auront la plus grande incidence positive.

LE PROBLÈME

C'est un fait établi que le nombre de donateurs et l'importance des dons de bienfaisance ont diminué au cours des dernières décennies. Cette baisse générale est préoccupante, et nous avons tout intérêt à comprendre diverses tendances secondaires si nous voulons nous y attaquer.

Nous nous appuyons sur un noyau communautaire peu nombreux. Même s'il y a eu une légère augmentation du nombre de donateurs par rapport à 2009-2010, il faut s'inquiéter du fait que ceux-ci sont passés de 29,5 p. 100 des contribuables en 1999 à 22,7 p. 100 en 2009. La tendance de la dernière décennie révèle que le tiers du montant reçu en dons provient de 6 p. 100 de la population adulte et que 80 p. 100 de toutes les heures de travail bénévoles données l'ont été par 9 p. 100 de la population. Un adulte sur cinq a assuré près des deux tiers de la participation totale à la vie communautaire. La situation n'a pas changé ces dernières années¹.

Les chiffres totaux masquent le fait qu'on s'appuie davantage sur les dons qui proviennent du capital et moins sur ceux qui proviennent du revenu ordinaire. Depuis 1996, diverses modifications à la politique fiscale (exonération de l'impôt sur les gains en capital pour les actions publiques) ont suscité d'importants dons en capital. Ces mesures ont certes été utiles, et l'on estime qu'elles ont permis depuis 1997 le don de titres publics dont la valeur totale dépasse trois milliards de dollars, mais le bénéfice net qu'elles représentent pour le donateur, c'est l'accumulation de crédits d'impôt pour don de bienfaisance et l'exonération de l'impôt sur les gains en capital. Comme ces avantages varient selon le don, il est impossible de les mesurer avec exactitude, mais on peut conclure que le système actuel stimule davantage les dons en capital que les dons puisés à même le revenu. Selon une analyse de Malcolm Burrows, il fournit les incitatifs les plus intéressants à ceux qui peuvent faire des dons exceptionnels et non à ceux qui font des dons ordinaires [...] la dernière fois qu'un avantage a été procuré aux donateurs ordinaires remonte à 1994, année où le premier niveau des crédits d'impôt fédéraux a été abaissé, passant de 250 \$ à 200 \$ (ce qui représentait un avantage maximal de 7 \$ par contribuable)².

Il en résulte une croissance des plus gros organismes de bienfaisance et une vulnérabilité financière accrue des plus petits. Il peut être affirmé que la mesure désavantage les petits organismes de bienfaisance et les donateurs « ordinaires ». L'*Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et des organismes bénévoles* révèle que un p.100 des organismes de bienfaisance a des recettes annuelles d'au moins 10 millions de dollars et que celles-ci représentent 59 p. 100 de toutes les recettes réalisées. En revanche, 42 p. 100 ont des recettes inférieures à 30 000 \$ et obtiennent collectivement à peine un p. 100 de toutes les recettes réalisées³. On pourrait faire remarquer la prédominance des campagnes de sollicitation de fonds pour des hôpitaux, des universités et d'autres entreprises du genre dirigées par des professionnels des collectes de fonds élaborées. Il n'est nullement question ici de minimiser le bien public légitime que représentent ces organismes de bienfaisance (pas plus que nous ne contesterions le bon rapport coût-résultats de ces campagnes et le service inestimable fourni par la

¹ Ces données sont tirées de l'ouvrage de Paul Reed et de Kevin Selbee intitulé *The Civic Core in Canada : Disproportionality in Charitable Giving, Volunteering, and Civic participation*, paru en 2001 et publié en ligne à www3.carleton.ca/casr/civic.pdf.

² Cette analyse est présentée dans l'article de Malcolm Burrows intitulé « Charitable Tax Incentives in Canada : Overview and Opportunities for Expansion », publié dans *The Philanthropist*, 2009, vol. 22, p. 5.

³ Cité dans Burrows, p. 7.

plupart des professionnels des collectes de fonds). Notre but est de souligner que si l'on se contente d'examiner les chiffres globalement, on ne se rend pas compte des grandes difficultés auxquelles se heurtent de nombreux petits organismes de bienfaisance locaux qui, estimons-nous, assurent des services et un bien public indispensables à l'échelle locale.

Notre difficulté à parler du rôle public de la religion complique le débat. La tendance vers une sécularisation et une pluralisation accrues de la société au cours des dernières décennies a fait en sorte que la religion institutionnalisée joue un rôle moins officiel et moins bien défini qu'auparavant. Cet état de choses a rendu plus difficile un échange public sur le rôle et l'apport de la religion même si les institutions confessionnelles contribuent énormément au capital social positif. Ce phénomène est pertinent à l'étude du secteur caritatif à deux points de vue. D'abord, « l'avancement de la religion » a fait partie de la définition de l'organisme de bienfaisance comportait et même si quelques-uns ont avancé que cela devrait changer, nous affirmerions que la culture actuelle est telle que le bien public que procure la religion n'est souvent ni mesuré ni soutenu. Nous sommes d'avis que la contribution des réseaux religieux aux collectivités en général est souvent passée sous silence, qu'elle se situe sur le plan des programmes sociaux et d'alphabetisation ou dans les domaines des arts, des secours d'urgence, de l'aide à l'étranger, de l'établissement des immigrants et du soutien aux personnes isolées. Ensuite, la foi est un important facteur de motivation pour les donateurs. D'après la récente enquête de l'Innovative Research Group dont le *Globe and Mail* a fait état, la religion est un facteur de motivation, 46 p. 100 des personnes dont le don était supérieur à 500 \$ ayant reconnu que le don est un élément important de leur foi, alors que la moyenne nationale des gens qui associent le don à la foi est de 31 p.100. Notre pays n'est plus aussi religieux qu'autrefois, mais ceux pour qui la religion a de l'importance sont de loin ceux qui donnent le plus⁴. Cardus travaille actuellement à un projet de recherche de grande envergure qui consiste à comparer les effets de 16 variables potentielles sur différents comportements à l'égard de l'engagement communautaire (le bénévolat, le don officiel, la participation à des organismes communautaires, l'assistance à des offices religieux, l'aide informelle, le don informel, l'écoute et la lecture des nouvelles ainsi que le vote). La première analyse révèle que les groupes religieux se distinguent nettement sur le plan des modes et des taux de participation à la vie communautaire. Nous avons comparé l'apport des institutions religieuses à la vie publique de notre pays à l'utilité de la forêt pluviale. Les répercussions socioécologiques d'une diminution de cette contribution seraient beaucoup plus graves que beaucoup l'imaginent.

La nature des institutions change. La frontière entre les organismes de bienfaisance, sans but lucratif et à but lucratif s'estompe de plus en plus, de nombreux organismes devant recourir à une combinaison complexe de structures juridiques pour atteindre leurs buts. Cette complexité nuit à une innovation institutionnelle véritable et grandement nécessaire. De nombreuses suggestions pratiques, y compris la création de sociétés hybrides et l'obtention de capitaux au moyen d'obligations à conséquences sociales, solutions adoptées entre autres en Grande-Bretagne et en Australie, pourraient être suivies au Canada. Nous reconnaissons qu'il faut s'attaquer à l'énorme tâche de déterminer les façons appropriées d'évaluer l'incidence sociale de ces mesures avant de les intégrer à l'équation canadienne. Nous avons repéré ailleurs des thèmes concrets de la politique canadienne qui peuvent contribuer à cette stratégie⁵.

⁴ « In Charity Canadians Trust », dans le *Globe and Mail* du 27 novembre 2011 publié en ligne à <http://www.theglobeandmail.com/life/giving/canadians-who-trust-more-give-more-study-shows/article2251468/>.

⁵ Ray Pennings, « Towards a Sustainable Canadian Consensus: "Big Society" and a Four-Sector Approach for Renewed Prosperity », *Big Society and Social Responsibility*, 2011, Manning Center, p. 18-29.

ANALYSE

Il ressort clairement de ce qui précède que, pour avoir des répercussions à long terme, les recommandations du comité devront tenir compte de ces particularités du secteur. En tant que groupe de réflexion voué au renouvellement de l'architecture sociale, Cardus a tendance à encourager les mesures qui accroîtraient la capacité du secteur caritatif. Nous reconnaissons que parmi les nombreuses propositions constructives qui vous sont présentées, vous devrez donner la priorité à celles qui promettent d'avoir l'incidence la plus importante. Nous ne croyons pas qu'il existe une solution unique aux défis que nous devons relever. Dans la présente partie, nous analysons brièvement les effets de diverses propositions.

Augmenter les types de dons admissibles aux déductions. Dans certaines propositions dont on a beaucoup parlé, il a été question de modifier les définitions concernant les dons de manière à ce que les exonérations d'impôt pour les gains en capital puissent s'appliquer aux actions de sociétés privées. Même s'il est à peu près certain qu'une telle modification aurait une incidence sur le montant total des dons, nous craignons qu'il faille des règlements très complexes pour protéger suffisamment l'intérêt du public contre un abus potentiel des dispositions établies à cet égard seraient très complexes. Ce qui est encore plus important, c'est que ces mesures avantageraient presque exclusivement les grands organismes de bienfaisance et les donateurs les plus riches et renforceraient la tendance actuelle aux dons en capital exceptionnels sans vraiment encourager le bassin de donateurs de soutien qui font des dons annuels (à même leur revenu) à des organismes de bienfaisance qui en ont besoin pour leurs activités courantes.

Procurer un avantage supérieur pour les nouveaux dons. Les propositions qui prévoient un avantage supérieur pour les nouveaux dons, surtout sous la forme d'un « crédit d'impôt extensible », ont pour but de fixer l'attention des donateurs sur l'augmentation du don d'année en année. Le problème, c'est qu'un tel système serait difficile à administrer et n'aurait probablement pas d'incidence notable sur les donateurs. Il a été souligné que la difficulté que présente le système actuel a trait non pas à la valeur ou à l'équité, mais à la clarté. Peu de contribuables comprennent les avantages qu'ils obtiennent ou obtiendraient en donnant plus⁶. Ajouter la complexité d'une catégorie supplémentaire d'incitatifs pour de nouveaux fonds ne fait qu'embrouiller les choses encore plus. En outre, nous craignons que ce système favorise le « don stratégique » (par exemple, une personne ou une entité qui fait des dons régulièrement combine les dons qu'elle a planifiés pour plusieurs années en une seule année d'imposition afin d'augmenter le plus possible le crédit auquel elle a droit, ce qui a pour effet d'encourager le don épisodique stratégique plutôt que le don planifié régulier). Nous sommes d'accord avec l'analyse selon laquelle la foi dans la cause, la confiance dans l'organisme de bienfaisance, la nature de la sollicitation et l'identité du sollicitateur⁷ sont pour le donateur des facteurs qui importent plus que les stimulants fiscaux et nous vous exhortons fortement à vous en souvenir. C'est particulièrement vrai pour la majorité de la population qui ne fait pas actuellement partie du « noyau communautaire ».

Fournir plus de moyens aux donateurs du noyau communautaire. La mesure qui aurait le plus de chances d'avoir une incidence immédiate sur les dons serait une augmentation considérable du crédit d'impôt pour ceux qui font un don annuel supérieur à 200 \$. En 2010, nous avons recommandé que le

⁶ Burrows, 17.

⁷ Burrows, 15.

crédit d'impôt pour les dons dépassant 200 \$ soit porté de 29 p. 100 à 42 p. 100. Quand certains ont dit craindre que le coût des dépenses fiscales ne porte préjudice à cette idée fort intéressante, il a été suggéré comme compromis, dans le cadre des consultations prébudgétaires de 2011, de créer une nouvelle catégorie de crédits d'impôt permettant d'accorder un crédit de 37 p. 100 pour les dons de plus de 450 \$. (Une estimation du coût des divers scénarios possibles figure à l'annexe 1.) Nous continuons de penser que la meilleure façon de stimuler le secteur caritatif à court terme est d'augmenter considérablement le crédit d'impôt pour les dons de bienfaisance. Ce serait avantageux pour le noyau communautaire des donateurs réguliers qui soutiennent le secteur. L'avantage fiscal n'est pas le premier facteur qui incite ces personnes à donner, mais il *accroîtra* leur capacité de le faire. Mieux encore, les données révèlent qu'ils réinvestiront fort probablement dans le secteur caritatif les ressources additionnelles dont ils disposeront ainsi. Cette mesure permettra aux organismes de bienfaisance de s'appuyer non pas sur les gros dons exceptionnels, mais sur les contributions régulières et répétées de donateurs fidèles. Ces dons sont les dons ordinaires qui permettent aux organismes de bienfaisance d'offrir de précieux services pour le bien commun.

RECOMMANDATION

L'argumentation qui précède repose sur de nombreux documents et données d'appui que nous serons heureux de fournir au comité. Notre recommandation comporte deux volets :

1. une augmentation immédiate et considérable des crédits d'impôt pour les dons de bienfaisance conçue pour profiter au « noyau communautaire » des donateurs qui, par leur comportement antérieur, ont prouvé leur fiabilité et la forte probabilité qu'ils réinvestissent l'argent ainsi reçu dans le secteur caritatif;
2. un investissement financier constant dans la recherche et la mise en place d'autres formes d'organismes de bienfaisance et sans but lucratif qui pourront utiliser efficacement les ressources financières et autres grâce à l'élaboration de nouveaux instruments et de nouvelles formules d'entreprise sociale. Il faudra, pour ce faire, innover sur les plans juridique, financier et réglementaire.

Respectueusement soumis au nom de Cardus,

Ray Pennings

Directeur de la recherche

rpennings@cardus.ca

Annexe 1

Tableau 1 : Estimation des coûts de l'augmentation des crédits d'impôt fédéraux pour les dons de bienfaisance

| Scénario | Description | Perte additionnelle de recettes provenant de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers (millions), 2011 |
|----------|---|--|
| Base | Crédit de 15 % pour les dons inférieurs à 200 \$ et de 29 % pour les dons supérieurs à 200 \$ | 2 150 millions \$ ⁸ |
| 1 | Crédit de 15 % pour les dons inférieurs à 200 \$, de 29 % pour les dons de 200 \$ à 450 \$ et de 42 % pour les dons supérieurs à 450 \$ | 856 \$ |
| 2 | Crédit de 15 % pour les dons inférieurs à 200 \$, de 29 % pour les dons de 200 \$ à 450 \$ et de 37 % pour les dons supérieurs à 450 \$ | 537 \$ |
| 3 | Crédit de 15 % pour les dons inférieurs à 200 \$, de 29 % pour les dons de 200 \$ à 450 \$ et de 47 % pour les dons supérieurs à 450 \$ | 1 155 \$ |
| 4 | Crédit de 15 % pour les dons inférieurs à 200 \$, de 29 % pour les dons de 200 \$ à 450 \$ et de 42 % pour les dons supérieurs à 450 \$ | 870 \$ |
| 5 | Crédit de 15 % pour les dons inférieurs à 200 \$, de 29 % pour les dons de 200 \$ à 450 \$ et de 42 % pour les dons supérieurs à 500 \$ | 843 \$ |

⁸ Ce scénario repose sur des données de base de 2010.